

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai  
bírósági felülvizsgálata  
Összefoglaló vélemény

## **Tartalomjegyzék**

### I. Bevezetés

1. A joggyakorlat-elemző csoport és munkájának ismertetése
2. A vizsgálat szempontjai, tárgyköre, módszere
3. A vizsgált adatok összesítése

### II. A vizsgált ügyekben irányadó szabályozás

1. A közszolgálati jog fogalma és szabályozása
2. A közszolgálati jog, mint a munkajog része
3. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság, mint új munkajogi intézmény létrehozásának célja és szabályozása, hatásköre
4. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti per

### III. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárása és döntése

1. A KDB szervezete, működése, a jelenlegi jogi szabályozás anomáliái
2. A közszolgálati panasz
3. Befogadhatósági vizsgálat
4. Érdemi vizsgálat
5. Döntéshozatal

### IV. A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása és döntése

1. A kereset

2. Eljárási jogi kérdések

3. A közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata és annak tartalma

V. A Kttv. egyes rendelkezéseinek értelmezése

1. A kinevezés egyoldalú módosítása

2. A jogviszony megszüntetése

3. Teljesítményértékelés, minősítés

VI. Összegzés. Megállapítások és javaslatok

## **I. Bevezetés**

### 1. A joggyakorlat-elemző csoport és munkájának ismertetése

A Kúria elnöke a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 29-30. §-aiban foglalt rendelkezések alapján 2014.EL.II.JGY.1/1. szám alatt „A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata” vizsgálatára joggyakorlat-elemző csoportot állított fel, és kijelölte a csoport vezetőjét, valamint tagjait.

#### A csoport tagjai:

Dr. Stark Marianna tanácselnök, a munkacsoport vezetője

Dr. Tálné dr. Molnár Erika tanácselnök, kollégiumvezető-helyettes

Dr. Hajdu Edit tanácselnök

Dr. Tallián Blanka tanácselnök

Dr. Mészárosné dr. Szabó Zsuzsanna kúriai bíró

Sipőczné dr. Tánczos Rita kúriai bíró

Dr. Suba Ildikó kúriai bíró

A joggyakorlat-elemző csoport vezetője a Bszi. 29. § (2) bekezdése alapján - figyelemmel a KÜSZ 33. § (2) bekezdésére - a csoport munkájába bevonta

Dr. Majercsik Erika regionális kollégiumvezetőt

Dr. Szőke Zoltán regionális kollégiumvezetőt

Dr. Varga Rita regionális kollégiumvezetőt

Dr. Horváth István docenst, ELTE Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék tanszékvezetője

Dr. Petrovics Zoltán tanársegédet, ELTE Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Dr. Édes Veronika osztályvezetőt, Legfőbb Ügyészség

A joggyakorlat-elemző csoport adatgyűjtést követően 2014. november 12-én tartotta meg az alakuló ülését, amikor elfogadta a munka- és ütemtervét, valamint megtörtént a csoporton belül a feladatok megosztása. Ezt követően megkeresésre az országban működő valamennyi közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke a folyamatban volt és folyamatban lévő ügyekről, azok tárgya és a meghozott döntés szerinti bontásban statisztikai kimutatást készített, a kúriai bírák 2015. február végéig a vizsgált ügyek teljes körű feldolgozásával elkészítették az összefoglaló vélemény alapját képező részjelentéseket. A részjelentésekben felvetett kérdések alapján elkészült vitaanyagot a joggyakorlat-elemző csoport a 2015. március 30-án megtartott ülésen tárgyalta. A munkacsoport a KDB megkeresésével további adatgyűjtést végzett, majd az összefoglaló vélemény tervezetét 2015. június 8-án tartott záró ülésén megtárgyalta és szavazás útján döntött annak végleges szövegváltozatáról.

A joggyakorlat-elemző csoport vezetője az összefoglaló véleményt a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának Vezetőjén keresztül a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium elé terjesztette annak megvitatása és egyetértés kérdésében való döntéshozatal céljából.

## 2. A vizsgálat szempontjai, tárgyköre, módszere

A vizsgálati tárgykör a 2012. július 1-jén megalakult Kormánytisztviselői Döntőbizottság (a továbbiakban KDB) eljárása, döntései, a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 190. § (2) bekezdése alapján megindult jogviták, a Pp. 2012. július 24-től hatályos 359. §-a alapján megindult és jogerősen befejezett KDB határozatának felülvizsgálata iránti perek vizsgálatán keresztül, valamint e perekben felmerült eljárásjogi és anyagi jogi kérdések tekintetében az ítélkezés gyakorlata. Ezért a vizsgálat érdekében a jogerősen befejezett ügyek aktái felkérésre kerültek a Kúriára, a kúriai bírák részletesen vizsgálták valamennyi felkért ügy teljes, így a KDB eljárásra vonatkozó iratanyagát is.

A joggyakorlat-elemzés során szükségképpen felmerült annak vizsgálata is, hogy a KDB megalakulása mennyiben érintette a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz érkező ügyszámot. Ezért kimutatás készült arról, hogy a KDB megalakulását megelőző két évben az akkor hatályban volt, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.) alapján hány és milyen tárgyú kormánytisztviselő által kezdeményezett per indult, a keresetek elbírálása során milyen tartalmú jogerős döntés született. Ezt a kimutatást a joggyakorlat-elemző csoport összevetette a tárgykörben a 2012. július 1. és 2014. december 30-a közötti időszakban a KDB előtt közzolgálati panasszal, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt keresettel érvényesített igények számával.

#### A vizsgálati tárgykörben az elemzés tárgyát képezte

- A közzolgálati panasz tartalma, módosításának lehetősége
- A KDB előtti eljárási kérdések és annak a bírósági eljárásra való kihatása

- A panaszos kérelme köti-e a KDB-t, az elbírált panaszhoz képest a felperes a bírósági eljárásban hivatkozhat-e eltérő jogalapra, lehet-e más igénye
- A Kttv. 190. § (2) bekezdésében megfogalmazott 30 napos határidő értelmezése, valamint a KDB hatáskörével kapcsolatban felmerült kérdések
- A bírósági eljárásban felmerült eljárásjogi kérdések
- A KDB határozatának és ehhez képest a közigazgatási és munkaügyi bíróság határozatának tartalma
- A Kttv. 48. § (5) bekezdése szerinti „aránytalan sérelem” fogalma
- Hivatalára méltatlan, vezetőjének bizalmát elvesztette, nem megfelelő munkavégzés mint felmentési okok, valamint a hivatalvesztés fegyelmi büntetés elhatárolása, értelmezési kérdések
- A teljesítményértékelés, a minősítés tekintetében felmerült értelmezési kérdések
- Az irányadó jogi szabályozás

### 3. A vizsgált adatok összesítése

2010. július 1. és 2012. július 1. között a bíróságokhoz a Kttv. alapján 174 olyan ügy érkezett, amely 2012. július 1-től már a Kttv. 190. § (2) bekezdése szerint a KDB hatáskörébe tartozónak minősül. Ezek elbírálása során 77 keresetet elutasító, 29 a keresetnek helyt adó, 32 a keresetnek részben helyt adó és 36 egyéb határozat született.

2012. július 1. és 2014. szeptember 20-a között a KDB-hez 221 közszolgálati panasz érkezett,  
ebből 102 a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével,  
37 a minősítés, teljesítményértékelés megállapításával,  
26 a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal,  
33 a kinevezés egyoldalú módosításával összefüggésben, míg  
23 egyéb tárgyú.

A KDB a fenti időszakban

113 ügyben elutasító,

20 ügyben helyt adó,

33 ügyben részben helyt adó,

21 ügyben eljárást megszüntető határozatot hozott.

(A Miniszterelnökség Kormánytisztviselői Döntőbizottság adatközlése).

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok által szolgáltatott adatok szerint a fenti időszakban 58 ügyben indult munkaügyi per, a KDB adatszolgáltatása szerint 77 ügyben, a határozatok több mint felében, 52 ügyben a panaszos, 24 ügyben a munkáltató, 1 ügyben mind a panaszos, mind a munkáltató élt keresettel.

A joggyakorlat-elemző csoport által vizsgált ügyek túlnyomó része a kormányzati szolgálati viszony megszüntetése miatt indult, csupán néhány ügy indult egyoldalú kinevezés-módosítás, teljesítményértékelés tárgyában. A vizsgált ügyekben 60 %-ban a panaszos, 40 %-ban a munkáltató élt keresettel.



A vizsgált ügyek közül a KDB

2 ügyben a közszolgálati panaszt elkésettség miatt elutasította,

2 ügyben a közszolgálati panaszt hatáskör hiánya miatt elutasította,

2 ügyben a közszolgálati panasznak helyt adott,

11 ügyben a közszolgálati panasznak részben helyt adott,

3 ügyben a közszolgálati panaszt elutasította.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a vizsgált ügyek közül

11 ügyben a keresetet elutasította,

1 ügyben a KDB határozatát megváltoztatta,

1 ügyben a KDB határozatát részben megváltoztatta,

5 ügyben a pert megszüntette,

2 ügyben az egyezséget jóváhagyta.

5 ügyben volt folyamatban másodfokú eljárás, melyből

4 ügyben a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta,

1 ügyben az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette.

## **II. A vizsgált ügyekben irányadó jogi szabályozás**

### 1. A közszolgálati jog fogalma és szabályozása

A közszolgálati jogban az állami (állami szervek), illetve az önkormányzat (önkormányzati szervek) érdekei és funkciói jelennek meg (György István: Közszolgálati Jog, Budapest HVG-ORAC 2007.45.).

A közszolgálat valójában egy gyűjtő kategória, amely azokat a foglalkoztatási jogviszonyokat foglalja magában, amelyek alkalmazásával az állam és a helyi önkormányzatok a jogszabály által hatáskörükbe tartozó kötelezettségeiket teljesítik (Horváth István: A közszolgálat munkajoga. Munkajog Budapest ELTE, 2013. 561.).

A közszolgálati jogviszony kinevezéssel jön létre. A Kttv. általános indokolása szerint a közszolgálat lényegi eleme, hogy egy jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktsa, melynek során - jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint - kinevezi a jövőendő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt (közszolgálati tisztviselőt), megbízva bizonyos feladatkör, munkakör, vagy tisztség ellátásával. Mindemellert hangsúlyozni szükséges, hogy a közszolgálati tisztviselők kinevezésének tartalma ugyan kötött, a jogviszony azonban csak a kinevezés elfogadásával jöhet létre, a felek konszenzusa szükséges a jogviszony létrejöttéhez. Kormányzati szolgálati jogviszonyban a kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, közszolgálati jogviszonyban pedig a köztisztviselők és a közszolgálati ügykezelők állnak.

1992. július 1-jéig a munkavégzéssel kapcsolatos valamennyi jogviszony munkaviszony volt. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény hatályon kívül helyezésével megszűnt az egységes munkajogi szabályozás. A munkaviszonyok szabályozásának új rendszerében ekkor különült el az állami, illetve önkormányzati szférában

történő alkalmazás jogi rendszere azzal, hogy a gazdasági szférában történő munkavégzésről a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (régii Mt.) rendelkezett, és önálló törvény született a közigazgatási köztisztviselőkre [a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.)], valamint a költségvetési intézményeknél közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottakra [a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.)]. 2010. július 6-án lépett hatályba a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.), amely kiemelte a Ktv. hatálya alól a Kormánynak alárendelt közigazgatási szervnél dolgozókat. 2012. március 1-jén lépett hatályba a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.). Az egységes szabályozáson belül a törvény különbséget tesz a kormánytisztviselők és a köztisztviselők között. A Kttv. hatályba lépésével hatályon kívül helyezésre került a Ktv. és a Ktjv. 2012. július 1-től hatályos a Kttv. 190-191. §-ai, amelyek a közszolgálati tisztviselők közül kizárólag a kormánytisztviselők tekintetében taxatívén megjelölt ügycsoportokban előírja azt, hogy a kormánytisztviselő az igénye érvényesítése érdekében a bírósági utat megelőzően köteles Döntőbizottsághoz fordulni. Azonos rendelkezést tartalmazott már a Ktjv. 2012. január 1-től hatályos rendelkezése is, de a KDB ekkor még nem alakult meg.

## 2. A közszolgálati jog, mint a munkajog része

A közszolgálati jog a hatályos szabályozás szerint a munkajog részét képezi. A közszolgálati jog önálló jogterület, a szabályozás módszere erre predestinálta. A szabályozott életviszonyok szoros hasonlósága okán nem

lehet a közzszolgálati jogot a munkajogtól elszakítottan kezelni<sup>1</sup> :

A joggyakorlat-elemző csoport a hivatkozott tanulmányból a következők kiemelését tartja szükségesnek:

*„A közzszolgálati jogviszony tárgya – a szabályozott társadalmi viszonyok jellege – igen hasonlatos a magán-munkajogviszony tárgyához: mindkettő egyfajta „függő” munkavégzést szabályoz. A közzszolgálati jogviszony és a magán-munkajogviszony megkülönböztetésének dogmatikai alapja tehát annyiban vitatható, hogy mindkét jogviszony a „függő”, önállóan munka kifejeződése.” (100. oldal)*

*„A közzszolgálati jogviszonyban a szolgálatadó a jogszabályok rendelkezése folytán hatalmi helyzetben van az alkalmazottal szemben. Ez az alá-fölérendeltség, a felek akaratautonómiájának lényeges korlátozásával párosulva éles eltérést mutat a magánmunkajogra jellemző mellérendeltséggel és akaratautonómiával. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a munkáltató és a munkavállaló között – a jogi értelemben vett mellérendeltség ellenére is – alá-fölérendeltség áll fenn, mely hasonló szubordinációhoz vezet, mint a közzszolgálatban. Az alá-fölérendeltség tehát ugyanúgy közös ismérve mindkét munkaviszonynak – amint arra fentebb már utaltunk –, mindkét jogviszony a „függő” munka kifejeződését jelenti. A közzszolgálat alkalmazottai esetében az alávetettség – a munkaviszonyhoz hasonlóan – nem jelent egyúttal kiszolgáltatottságot, mivel a közzszolgálatot szabályozó törvények többnyire kógens szabályai által éppúgy hasonló védelemben részesülnek, mint a magánmunkaviszony esetén a szerződéses és a jogszabályi rendelkezések elegye által.” (101. oldal)*

*„A jogágak általában külön jogalkalmazási eljárás során realizálódnak. A közzszolgálat munkajogának és a versenyszféra munkajogának bírói gyakorlata ugyanakkor nem különül el élesen, sőt inkább egybefonódik. A két terület jogalkalmazása kölcsönösen hivatkozva azokat a bírói döntéseket, amelyek ugyan a másik terület vonatkozásában születtek, de esetleg iránymutatásként szolgálhatnak egy adott jogvitában. Voltaképpen a két terület bírói gyakorlatának egymást szervesen kiegészítő, hézagpótló funkciója is van. Figyelemmel természetesen a részletekben rejlő jelentős különbségekre, egyes alapvető jogvita típusok igen hasonlóak (például jogviszony jogellenes megszüntetése, kártérítési ügyek, munkabér-igények stb.), így az egyes esti döntésekből kivilágzó bírói gyakorlati álláspontok elvi jelentőséggel bírhatnak mindkét területen.” (106. oldal)*

---

<sup>1</sup> Kun Attila-Petrovics Zoltán: A közzszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéseiről. Új közzszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás szerk.: dr. Hazafi Zoltán. ÁROP-2.2.17. 89-132.ol. Új közzszolgálati életpálya, Emberi erőforrás gazdálkodás és közzszolgálati életpálya kutatás, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Bp.2014.40. oldal).

\* <http://magyaryprogram.kormany.hu/download/d/Ob/OLOOOO/15> Jog Onallo jogagisag AROP 2217.pont.

*„A jogrendszer egyes jogágai sajátos belső struktúrával, közös alapfogalmakkal rendelkeznek. A munkajog és a közszolgálati jog viszonyát éppen az a belső struktúra jellemzi, hogy a kettő folyamatos interakcióban van, és a közszolgálati jog voltaképpen szinte mindig a munkajoghoz viszonyítva határozza meg magát. A közszolgálati jog egésze, illetve egyes jogintézményei – időben változó intenzitással – hol közelednek, hol távolodnak a magánmunkajog relációjában, de a referenciát, a viszonyítási pontot („gravitációs központot”) szinte mindig a munkajog intézményei jelentik. Emellett az alapfogalmak és egyes alapelvek is közösek a két területen.” (106. oldal)*

*„Álláspontunk szerint, mindent összevetve a közszolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület. Hibásnak tekinthető ugyanis a nagyon hasonló életviszonyokat szabályozó jogterületek mesterséges szétválasztása. A közszolgálati jog önálló jogterület tehát, a szabályozás módszere erre predesztinálja. Ugyanakkor nem lehet a közszolgálati jogot a munkajogtól elszakítottan kezelni (elsősorban a szabályozott életviszonyok szoros hasonlósága okán).” (131. oldal)*

*„Másfelől megjegyezzük, hogy a jogrendszer jogági tagolásában jelentős – és legitim – szerepe lehet a mindenkori jogalkotói (állami) akaratnak is, hiszen a jogágak nem csupán tagolódnak, hanem azokat lehet „tagolni” is. Ehhez kapcsolódik, hogy valamely jogterület elkülönülése jelentheti akár egy új jogág kialakulásának kezdő lépéseit is. E két szempontot egybevetve hosszabb távon nem lehet kizárni a közszolgálati jog önálló jogággá válását. Ugyanakkor itt jelenleg még nem tart a hazai jogfejlődés, és a bemutatott nemzetközi jogfejlődési trendek sem a fokozottabb elkülönülés irányába hatnak. Továbbá bizonyos, hogy a közszolgálati jognak a munkajogtól való teljes leválasztása nem is lenne lehetséges (például a számos közös alapfogalom okán, vagy az átfedésben lévő munkaerő-piaci hatások miatt stb.). Végül soron pedig megjegyzendő, hogy – amint bemutattuk – a jogágakban való gondolkodás általában véve is egyre kevésbé releváns és meghatározó.*

*Ugyanakkor feltehetjük a kérdést: vajon egy jól funkcionáló egységes közszolgálati pragmatikának előfeltétele, esetleg szükségszerű velejárója-e, hogy a közszolgálati jog klasszikus értelemben vett önálló jogággá váljon? Álláspontunk szerint erre a helyes válasz nemleges. Egy-egy jogág létezése önmagában nem érték vagy szükségszerűség, e nélkül a normák viszonylagosan elkülönült, egymással összefüggő csoportja (például jogterületként) még nem tűnik el, és értéke sem lesz csekélyebb. A jogág a jogrendszer strukturálódásának kifejeződése, mely elsődlegesen a jogtudomány művelése és a jogi oktatás szempontjából bír jelentőséggel.” (131. oldal)*

A Kttv. szakított azzal a korábbi megoldással, amely a Munka Törvénykönyve közszolgálati jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseit kifejezett utaló szabályok segítségével határozta meg (2012. február 29-éig hatályos Ktv. 71. §,

Kttv. 60-62. §). A Kttv. általános indokolása szerint a javaslat ugyanakkor figyelemmel volt az új munka törvénykönyve (2012. évi I. törvény) rendelkezéseire, amely jelzi azt a tényt, amely az előbb említett tanulmány egyik fő gondolata: „A leghatározottabb jogalkotói törekvés ellenére sem lehetséges a közszolgálati jogot teljességgel leválasztani a munkajogról”. Kun Attila és Petrovics Zoltán tanulmányában ennek alátámasztásaként említi, hogy a közszolgálat munkajogának és a versenyszféra munkajogának bírói gyakorlata nem különül el élesen, az alapfogalmak és egyes alapelvek közösek, a Kttv. számos szabályt átemel/beépít az Mt.-ből, másrészt számos jogintézmény közös alapfogalmakkal és hasonló dogmatikával operál (17. oldal).

A joggyakorlat-elemző csoport lefolytatott vizsgálata alapján megállapította, hogy a KDB határozataiban az említett egységes szemlélettel közelíti meg az ügyeket. Alkalmazza a hosszabb idő óta egységes munkajogi ítélkezési gyakorlatot, határozatainak indokolásában hivatkozik a Legfelsőbb Bíróság MK állásfoglalásaira. Ez arra utal, hogy a foglalkoztatási jogviszonyokból eredő jogviták elbírálásának egységessége nem törik meg azáltal, hogy a KDB működése megkezdődött. eltérő jogi szemlélettel valószínűleg értelmezhetetlenek lennének egyes fogalmak. A helyes elemzéshez elengedhetetlenül szükséges olyan munkajogi fogalmak készség szintű ismerete, mint beosztás, munkakör, vezető, osztott munkakör stb. A Kttv. rendelkezéseinek helyes értelmezése a munkajogban elmélyült tudással és gyakorlati tapasztalattal rendelkező által végezhető el. Az alapelvek helyes alkalmazásához ismerni szükséges a munkajogi szabályok összefüggéseit, a bizonyítási teherre vonatkozóan kialakult bírósági gyakorlatot. A foglalkoztatási jogviszonyok megszüntetésének bíróság általi megítélése – mivel e jognyilatkozatok lényegi tartalmukat tekintve azonosak –

egységes, és ez a gyakorlat fenntartandó a jövőre nézve is. A KDB eljárásától függetlenül a tisztességes eljáráshoz való jog akkor érvényesülhet, ha a kormánytisztviselő (és családja) megélhetését biztosító jogviszonya munkáltató általi megszüntetésénél irányadóak, és alkalmazandóak a Pp. általános szabályai is. Elengedhetetlen így például a bizonyítás szabályainak alkalmazása, az alapelvek teljes körű érvényesülése, a fellebbezéshez való jog stb. Mindez nem érvényesülhetne a jelenleg hatályos Pp. XX. fejezete szabályai alkalmazásakor.

### 3. A KDB, mint új munkajogi jogintézmény létrehozásának célja, szabályozása

A munkaügyi viták elbírálása során 1992. július 1-jét megelőzően eltérő hatáskörrel működtek Magyarországon munkaügyi Döntőbizottságok. 1951 és 1964 között az egyeztető bizottság eljárását követően kerülhetett az ügy a kerületi munkaügyi Döntőbizottság elé [1951. évi 7. tvr. és a munkaügyi viták elintézéséről szóló 263/1950.(XI.1.) MT rendelet]. Az 1964. évi 29. tvr. megszüntette az egyeztető bizottsági eljárást és minden munkaügyi vitát a munkaügyi Döntőbizottság hatáskörébe utalt. A munkaügyi Döntőbizottság határozata ellen csak szűk körben lehetett bírósághoz fordulni. A munkaügyi bíróságok 1972-ben történt megalakítását követően általánossá vált a munkaügyi Döntőbizottság határozata ellen a jogorvoslat lehetősége. 1992. július 1-től (a régi Mt., Kjt., Ktv. hatályba lépésével) megszűnt az előzetes és kötelező Döntőbizottsági eljárás. Az 1992. évi XXII. törvény miniszteri indokolása szerint az egymástól teljesen eltérő fórum, illetve eljárási rendszer együttes működése sem elvi, sem gyakorlati okból nem volt fenntartható.

23 év elteltével a Magyary Zoltán közigazgatási-fejlesztési Program részeként 2012. július 1-jén alakult meg a KDB. Ennek céljaként a következő került megfogalmazásra: „A Döntőbizottság létrehozása a felmentési okok újraszabályozásához, valamint az új típusú személyi ügyi funkciók bevezetéséhez kapcsolódik, mivel az ezekre alapított munkáltatói intézkedések megalapozottságának felülvizsgálata sajátos szakértelmet, tapasztalatot, a közigazgatás belső viszonyainak, eljárásainak, munkamódszereinek elmélyült ismeretét igényli. A közigazgatás belső szervezete és működése gyorsan változik, ami megnehezíti a jogorvoslati eljárásokat, ráadásul a jogviták sok esetben jelentős perköltséggel járnak. Mindezek alapján a sajátos szakértelem, a gyorsaság és a költséghatékonyság iránti igény indokolja, hogy a közigazgatásban is legyen lehetőség - a bírósági eljárást megelőzendő - belső jogorvoslat igénybevételére” (ÁROP-II.2.17.).

A kormánytisztviselő - amennyiben a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében jogvitát kezdeményez - a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított 30 napon belül - a bírósági eljárást megelőzően - közzszolgálati panasszal a KDB-hez fordulhat

- a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
- b) az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
- c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
- d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- e) a kinevezés egyoldalú módosításával;
- f) a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben.



A KDB hatásköre a Kttv. hatálya alá tartozó államigazgatási szervnél keletkezett jogvitára terjed ki [Kttv. 190. § (10) bekezdés].

Az előbbiekből következően a KDB a Kttv. 190. § (2) bekezdésében taxatívén megjelölt ügyekben az érintett kormánytisztviselő által benyújtott közszolgálati panasz tekintetében rendelkezik hatáskörrel.

A KDB szervezetével és eljárásával kapcsolatos részletes szabályokat a 2012. július 23-án hatályba lépett, a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012.(VII.20.) Kormányrendelet (R.), valamint a 2012. szeptember 21-én jóváhagyott, a Kormánytisztviselői Döntőbizottság Ügyrend (Ügyrend) tartalmazza.

#### 4. A KDB határozatának felülvizsgálata iránti per

A Kttv. 190. § (2) bekezdés f) pontja szerint a Kormánytisztviselői Döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató a döntés közzétételétől számított 30 napon belül bírósághoz fordulhat.

A Pp. XXIII. fejezete a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek közül egyedüliként nevesíti a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti pert. A megfogalmazás alapján kérdés, hogy a per tárgya a határozat jogszerűségének/jogellenességének megítélése. Hasonló jellegű, a bírósági eljárást megelőző eljárást anyagi jogi,

jogági törvény a 2015. június 30-áig hatályban volt 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) szabályozott (a szolgálati panasz határozattal való elbírálása). Hasonló rendelkezést tartalmaz a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény XXIV. fejezete. A hivatásos állományúak esetében a bíróság ítélete nem tartalmaz rendelkezést a szolgálati panaszt elutasító határozat tekintetében (nem változtatja meg részben, egészben, nem helyezi hatályon kívül). Mivel a vizsgált perekben is a keresetről kell dönten, amely meghaladhatja a KDB eljárása során elbírált kérdéseket, nem helyes e perek külön nevesítése a Pp.-ben. Célszerűbbnek tűnne a bírósági eljárásra vonatkozó szabályok átemelése a Kttv.-be. Amennyiben a jogalkotó a szabályozás rendszerén nem változtat, felmerülhet olyan értelmezés is, hogy e perek külön nevesítése a Pp.-ben úgy értendő, hogy az ilyen típusú pernek kizárólag a KDB határozat felülvizsgálata lehet a tárgya.

A jelenlegi, 2012. július 24-től hatályos szabályozás szerint a Pp. XXIII. fejezet rendelkezései irányadók az alcímben (Pp. 358/C-359/A. §) foglalt eltérésekkel:

- a keresetlevélnek a Pp. 121. §-ában meghatározottakon túl további adatokat kell tartalmaznia;
- a keresetlevelet az ellenérdekű féllel szemben a Döntőbizottsághoz benyújtva kell előterjeszteni;
- a keresetlevél benyújtásának a Döntőbizottság határozata végrehajtására halasztó hatálya van;
- a keresetlevelet az ügy irataival együtt 15 napon belül a Döntőbizottság továbbítja a bírósághoz;
- a per elintézéséből ki van zárva és abban bíróként nem vehet részt az sem, aki a Döntőbizottság határozatának meghozatalában részt vett, vagy akit a Döntőbizottság

határozatának alapjául szolgáló eljárásban tanúként vagy szakértőként kihallgattak.

### **III. A KDB eljárása és döntései**

#### 1. A KDB szervezete, működése, a működés jelenlegi jogi szabályozásának anomáliái

A KDB testületként működik, amelyet egy elnök és egy elnökhelyettes irányít. Tagjait, a közszolgálati biztosokat a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki határozatlan időre. A Döntőbizottság ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait a Titkárság látja el. A Titkárság a minisztérium szervezetében működő főosztálynak megfelelő szintű szervezeti egység, a Titkárságon foglalkoztatottak a minisztériummal állnak kormányzati szolgálati jogviszonyban. A Titkárságot a titkárságvezető vezeti, aki főosztályvezető besorolású és díjazású kormánytisztviselő, aki a Döntőbizottság elnökének irányítása alatt végzi a munkáját.

A közszolgálati panasz vizsgálata tekintetében a KDB döntését megelőzően a lényeges hatáskörök megosztása a következő:

#### A Titkárság kormánytisztviselője

- a közszolgálati panasz befogadhatóságának vizsgálata
- hiánypótlás
- bizonyítás
- lényeges eljárási cselekményekről jegyzőkönyv felvétele

- döntési javaslat készítése

#### Titkárságvezető

- a beérkezett közszolgálati panasz nyilvántartásba vétele
- a panasz vizsgálatára a kormánytisztviselő kijelölése
- a befogadható panaszról a munkáltató értesítése és részére a panasz megküldése
- szükség szerint iratok és tájékoztatás kérése
- a befogadható panasz felterjesztése a Döntőbizottság elnökéhez
- felkérésre az ügy döntés-előkészítése
- javaslat az eljárási határidők meghosszabbítására az ügy elbírálásában eljáró tanács elnökéhez
- a vizsgálathoz szükséges cselekményekről való döntés-előkészítése
- döntési javaslat felterjesztése
- javaslat a panaszos, illetve a munkáltató meghallgatására nézve a tanácsnak
- a határozat megküldése.

#### A Döntőbizottság elnöke

- a panasz (érdemi vizsgálat nélküli) elutasításáról való döntés
- az ügy elbírálásában eljáró tanács kijelölése
- a kijelölésről a titkárságvezető tájékoztatása és felkérése az ügyben a döntés előkészítésére.

#### A tanács elnöke

- az eljárási határidő meghosszabbítása.

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint a jelenlegi szabályozás a döntés előkészítése során jelentős hatáskört biztosít a jogviszonyban álló, ezért függetlennek nem tekinthető kormánytisztviselőknek, amely körülmény garanciális szabályok érvényesülésének hiányát alappal veti fel.

A panasz befogadhatóságának vizsgálata minden további nélkül delegálható a Titkárság kormánytisztviselőjére, ugyanis az R. és az Ügyrend is részletezi, hogy ennek során mit kell vizsgálni. A kijelölt kormánytisztviselőnek meg kell vizsgálnia, hogy a KDB-nek van-e hatásköre a panasz elbírálására, illetve a panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, azaz tartalmazza-e az R.-ben és az Ügyrendben felsorolt tartalmi kellékeket. A döntési javaslat elkészítésének titkársági kormánytisztviselő hatáskörébe utalása azonban már problémákat vet fel. Egyrészt a döntési javaslat elkészítésekor az ügy már a Döntőbizottság elnöke által kijelölt tanácsnál van, így - a joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint - a döntési javaslat elkészítése már ennek a tanácsnak, a tanács kijelölt tagjának (előadónak) hatáskörébe kellene, hogy tartozzon. Míg a panasz befogadhatóságának vizsgálata alapvetően objektív körülmények figyelembevételével történik, addig a döntési javaslat elkészítése már az ügy érdemi eldöntésének alapja.

Az előbbiekre tekintettel indokoltnak tűnik a döntés-előkészítés jelenlegi szabályainak teljes átgondolása, mivel a titkársági kormánytisztviselő hatáskörébe a jelenlegi szabályok szerint olyan eljárási cselekmények is beletartoznak, melyeket a Döntőbizottság eljáró tanácsának

kellene elvégeznie. Helyes lenne, amennyiben a kijelölt tanács feladata lenne a bizonyításra vonatkozó javaslat alapján a bizonyítás foganatosítása és ennek keretében a közszolgálati panasszal élő kormánytisztviselő és a munkáltató meghallgatása. Ennek nemcsak lehetőségként kellene szerepelnie az Ügyrendben. Ezzel az eljárási módussal elkerülhetővé válna az Ügyrend V.14.1. pontjába foglalt intézkedés, mely a nem megfelelő előkészítés miatt a titkárságvezetőt hívja fel a szükséges intézkedések megtételére. Előfordulhat ugyanis, hogy a Titkárság nem foganatosít valamely bizonyítást, és ilyenkor az eljáró tanácsnak vissza kell adnia az ügyet további eljárási cselekmény foganatosítása érdekében.

Aggályos az Ügyrend V.13.3. pontja, miszerint az eljáró tanács a titkárságvezető javaslatára meghallgatja a panaszost, illetve a munkáltatót. A meghallgatásnak ugyanis nemcsak lehetőségként kellene fennállnia, illetve a meghallgatást nem a döntés-előkészítés során kellene foganatosítani, hanem az eljáró tanács előtt; így a titkárságvezető javaslata feleslegessé válna. Ennek tükrében értelmetlenné válna az Ügyrend V.14.1. pontjának első mondata is, mely szerint meghallgatás nélkül nem lehetne dönteni a titkárságvezető javaslatára kizárólag a döntési javaslat alapján. Az R. és az Ügyrend a fegyelmi eljárásra irányadó garanciális szabályokat sem tartalmazza. A közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012.(III.7.) Kormányrendelet szerint a vizsgálóbiztos az általa végzett vizsgálat végén az iratokat a véleményével (és nem a döntési javaslatával) együtt terjeszti a fegyelmi tanács elé. A fegyelmi tanács által tartott tárgyaláson is meg kell jelennie a kormánytisztviselőnek, hiába hallgatta meg már korábban a vizsgálóbiztos. A Döntőbizottság eljárásában azonban a titkárságvezető javaslatára az eljáró tanács a kormánytisztviselő meghallgatása nélkül is dönthet. A

fegyelmi tanácsnak ráadásul lehetősége van tárgyalása során tanúk meghallgatására, szakértő igénybevételére és szemle tartására. A Döntőbizottság eljáró tanácsa azonban nem folytathat le bizonyítást. A fegyelmi tanács tehát személyes meggyőződése alapján, az általa lefolytatott bizonyítás eredményének mérlegelése után hozhatja meg a döntését, míg a Döntőbizottság eljáró tanácsa a titkárságvezető javaslatára és akár meghallgatás nélkül, a rendelkezésére álló iratok alapján is meghozhatja a döntését.

## 2. A közszolgálati panasz

A közszolgálati panasz kötelező tartalmi elemeit az R. 9. § (1) bekezdése és az Ügyrend V.1.5. pontja tartalmazza, amely felsorolás nagyobb részt azonos a keresetlevél kötelező tartalmi elemeivel. Az R. 9. § (1) bekezdés d) pontja szerint a panasznak meg kell jelölnie a Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt és ennek indokait, a keresetlevélnek a Pp. 121. § (1) bekezdés e) pontja szerint a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet kell tartalmaznia, e határozott kérelemhez kapcsolódik a Pp. 3. § (2) bekezdésében, 213. § (1) bekezdésében, 215. §-ában foglalt rendelkezések.

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint az előbbi szabályozási különbségre tekintettel - vita esetén - a bírósági eljárás során a közszolgálati panasz teljes tartalma alapján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy a kormánytisztviselő közszolgálati panasza mire irányult.

Az előbbi kérdés azért meghatározó az eljárás során, mert az Ügyrend 14.2.4. pontja szerint a döntés nem terjedhet

túl a közszolgálati panaszon, azonban erre nézve jogszabályi rendelkezés nincs. Ennek, a KDB eljárását érintő lényeges eljárásjogi szabálynak törvényben történő szabályozása (Pp. vagy Kttv.) szükséges. Ennek hiányában a kérelmen túlterjeszkedő döntés jogszerűsége pusztán ezen okból nem támadható. A hiányos közszolgálati panasz - különösen, ha a KDB eljárása során hiánypótlásra történő felhívás nem történt meg - a bírósági eljárás során nem értékelhető a kormánytisztviselő terhére.

Arra a kérdésre nézve sincs jogszabályi rendelkezés, hogy a kormánytisztviselő a KDB előtti eljárásban meddig módosíthatja a közszolgálati panaszát. Ezért - a KDB gyakorlatával szemben - erre a döntés meghozatalának időpontjáig lehetőség kell, hogy legyen. Ez a kérdés azért problematikus, mert az érdemi vizsgálatot nem a Döntőbizottság folytatja le, a feleket nem vagy csak a titkárságvezető indítványára hallgatja meg, amelyre nézve a vizsgált ügyekben egyébként adat nem volt, a titkárságvezető által felterjesztett, a kijelölt kormánytisztviselő által elkészített döntési javaslat is nyilvánvalóan a döntést, a KDB ülését megelőzően készül el, amely nem értékeli, értékelheti az eljárás esetleges további érdemi elemeit. Minthogy az R. 10. § (3) bekezdése szerint a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszát a Döntőbizottság határozatának meghozataláig visszavonhatja, ezen rendelkezésből levezethető az is, hogy ezen időpontig módosíthatja is.

A joggyakorlat-elemző csoport helytelen gyakorlatnak minősítette, hogy a KDB a határozatában nem tért ki a meghosszabbított eljárási határidőn belül benyújtott panaszt módosító beadványra. Az R. 9. § (8) bekezdés második mondata kogens rendelkezést tartalmaz arról, hogy a határidő meghosszabbításáról szóló döntést meg kell küldeni



a panaszosnak és a munkáltatónak. Ez a szabály a logika szabályain alapulóan – egyebek mellett – azt jelenti, hogy a KDB a határidő lejárta előtt beszerzett, beérkező nyilatkozatokat értékelni fogja. Ellenkező esetben a fair eljárás elve nem érvényesülhetne, mivel önkényesen kizárhatóvá válhatnának azok a nyilatkozatok, amelyeket a felek a KDB által nem közölt, saját akarat elhatározásán alapuló („belső”) határidő után tennének.

A bírósági eljárás során szükséges valamennyi, a kormánytisztviselő igényérvényesítését kizáró, illetve korlátozó, a megfelelő szabályozottság hiányából eredő helytelen gyakorlat kiküszöbölése.

Az R. nem tartalmaz a Pp. 3. § (3) bekezdésének megfelelő rendelkezést, ezért a jogcím téves megjelölése nem eredményezheti a közszolgálati panasz elutasítását.

A Pp. 121. § (2) bekezdése előírja, hogy a keresetlevélhez mellékletként csatolni kell azt az okiratot, illetve annak másolatát (kivonatát), amelynek tartalmára a felperes bizonyítékként hivatkozik, vagy amely a hivatalból figyelembe veendő egyéb körülményeknek az igazolásához szükséges. Ilyen kötelezést az R. nem tartalmaz, így az okiratok beszerzésére szükségszerűen a KDB eljárása során kerülhet sor, ami az eljárás elhúzódását eredményezheti.

Az irányadó jogi szabályozás nem tartalmaz arra nézve rendelkezést, hogy a kormánytisztviselő kérheti-e csupán a jogsértés megállapítását akkor, ha marasztalásnak is helye lenne, a Pp. erre csak kivételesen nyújt lehetőséget (Pp. 123. §).

Részletes eljárási szabályok hiányában a joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint nem zárható ki, hogy a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszában kizárólag a munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítását kérje. Amennyiben a Pp. 123. §-ára hivatkozva a bíróság elutasítaná a keresetet, elvonná a kormánytisztviselő jogorvoslati jogát. Az előbbieken kifejtettekre tekintettel az sem zárható ki, hogy a jogellenesség megállapítását követően a kormánytisztviselő a bíróság előtt elévülési időn belül keresettel érvényesítse a jogellenesség olyan jogkövetkezményeit, melyek a panasz előterjesztésekor, illetve a KDB eljárása alatt nem váltak esedékessé vagy nem voltak a kormánytisztviselő előtt felismerhetőek.

### 3. Befogadhatósági vizsgálat

A titkárságvezető a panaszt annak beérkezését követően nyilvántartásba veszi, majd kijelöli a panasz vizsgálatát végző kormánytisztviselőt. A kormánytisztviselő megvizsgálja, hogy a panasz befogadható-e. Ennek keretében belül megállapítja, hogy

- a) a panasz benyújtására a Kttv. 190. § (2) bekezdésében megjelölt határidőn belül került-e sor;
- b) kiterjed-e a Döntőbizottság hatásköre a panasz elbírálására;
- c) a panasz megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, illetve
- d) szükség van-e hiánypótlás elrendelésére.

Az irányadó jogi szabályozás szerint a KDB a közszolgálati panaszt elutasító határozatot hoz akkor is, ha az elkésett, vagy a KDB hatáskörének hiányát állapította meg, valamint

akkor is, ha álláspontja szerint megalapozatlan volt a közszolgálati panasz. Az érdemi vizsgálat hiánya az elutasító határozat rendelkező részéből nem tűnik ki, csupán annak indokolásából, valamint abból, hogy a nem befogadható panasz elutasításáról nem a tanács, hanem a Döntőbizottság elnöke dönt.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint továbbra is irányadónak kell tekinteni azt a következetes bírósági gyakorlatot, mely szerint a támadott munkáltatói intézkedés ellen a törvényi határidőn túl benyújtott jogorvoslat iránti kérelem nem minősülhet elkésettnek, amennyiben a munkáltató jognyilatkozata az igény érvényesítésének módjáról - és ha az elévülési időnél rövidebb - annak határidejéről nem tartalmaz konkrét és teljes körű kioktatást. Helytelen gyakorlat elkésettnek minősíteni a felmentés ellen a kormánytisztviselő által benyújtott közszolgálati panaszt, amennyiben az nem tartalmazza a 30 napos jogorvoslati határidőre történő kioktatást, de utalt a Kttv. 190. § (2) bekezdésére. A következetes bírói gyakorlat nem változhat, nem állhatja meg a helyét e körben az az indokolás, mely szerint „egy kormánytisztviselőtől elvárható”, hogy kizárólag a törvényi rendelkezésre történt utalás esetén is „tisztában legyen a jogorvoslati határidővel”.

A közszolgálati panasz benyújtására nyitva álló 30 napos határidő eljárásjogi határidő, a Kttv. 190. § (7) bekezdése szerint megtartottnak kell tekinteni amennyiben a határidő utolsó napján postára adták. E határidő elmulasztása miatt igazolással lehet élni, arra azonban nincs jogszabályi rendelkezés, hogy az igazolási kérelem benyújtására és elbírálására a Pp. rendelkezései irányadók.

Az új Mt. szabályozásához hasonlóan a Kttv. 19. § (4) bekezdéséből és a Kttv. 190. § (7) bekezdéséből következően a KDB hatáskörébe tartozó igény a munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított 6 hónap elteltével nem érvényesíthető, ez a határidő jogvesztő.

A vizsgált ügyekben több, a KDB hatáskörét érintő kérdés is felmerült, és a joggyakorlat-elemző csoport a KDB gyakorlatával nem értett egyet. Ezekben az ügyekben a közszolgálati panasz hatáskör hiánya miatti elutasítását követően a közigazgatási és munkaügyi bíróság lefolytatta a KDB határozatától független eljárást teljes körben. Abban az esetben azonban, ha a kormánytisztviselő keresettel nem él, a helytelen gyakorlat miatt az igény érvényesítésének lehetősége sérelmet szenved.

A KDB egy vizsgált ügyben hatáskör hiánya miatt azért utasította el a közszolgálati panaszt, mert az nem a kormányzati szolgálati jogviszony „megszüntetésével”, hanem „megszűnésével” függött össze. Ebben az ügyben egyébként a kormánytisztviselő a „kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése közös megegyezéssel” elnevezésű iratot támadta, panasza szerint a munkáltató valójában felmentéssel szüntette meg a jogviszonyát, ezért felmentési időt kellett volna a részére biztosítani. Az ügyben a KDB azt egyébként helyesen értékelte, hogy az elnevezése ellenére a támadott irat nem minősült felmentésnek, az a Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pontja alapján a kormányzati jogviszony megszűnését állapította meg.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a kormányzati jogviszony megszűnését megállapító munkáltatói irat tekintetében a KDB hatásköre a Kttv. 190. § (2) bekezdés a) pontja alapján fennáll annak ellenére, hogy a

jogszabályhely megfogalmazása szerint „a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével” összefüggésben állapítja meg a KDB hatáskörét.

A jogalkotó megfogalmazása a törvény rendszertani szabályozása miatt is ellentmondásos. A Kttv. 60. §-a előtti fejezetcím „A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése”, ezen belül a 60. § előtti alcím „Megszűnés”, a 63. § előtti cím „A megszüntetés”. Ugyanakkor a Kttv. ugyanazon 60. §-án belül az (1) bekezdésben arról rendelkezik, hogy mikor szűnik meg a kormányzati jogviszony, míg „A megszűnés” alcímen belül a 60. § (2) bekezdésében arról, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony mikor szüntethető meg. Különösen ellentmondásos, hogy a törvény szó szerinti rendelkezése alapján a kormányzati szolgálati jogviszony „megszűnik” „a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel” [Kttv. 60. § (2) bekezdés h) pont]. Ezzel ellentétben a Kttv. 190. § (2) bekezdés b) pontja a fegyelmi ügyben hozott határozat elbírálását pedig kifejezetten a KDB hatáskörébe utalja.

A Kttv. 60. § (1) bekezdése több olyan megszűnési okot is felsorol, amely vita tárgya lehet, így a kormánytisztviselő megalapozottan hivatkozhat a jogviszony megszűnése tekintetében jogellenességre, arra, hogy a munkáltatója a jogviszonyát jogellenesen számolta fel. Például a kinevezésben foglalt határozott idő nem járt le, nem állt fenn összeférhetetlenség, amit meg kellett szüntetni, nem követett el fegyelmi vétséget, az államigazgatási szerv nem szűnt meg jogutód nélkül stb. Ezért ezek a panaszok tartalmilag a jogviszony megszüntetését sérelmezik, ezért az ebből eredő igényt érvényesítő közszolgálati panasz elbírálására a KDB hatáskörrel rendelkezik. Minthogy az előbbieken kifejtettek szerint a Kttv. irányadó rendelkezései dogmatikailag tévesek, ezért ahol a

jogalkotói akarat értelmezéssel levezethető, a hatásköri kérdéseket kiterjesztően kell értelmezni.

Mivel a Kttv. 190. § (2) bekezdés a) pontja a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos ügyről rendelkezik, ebbe a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos elszámolási igények is beleértendők. A megszüntetés a jogviszony lezárása miatt elszámolási igényeket szükségszerűen felvethet, ezért nem indokolt, hogy egy jogi tényből eredő több igény érvényesítése iránt különböző fórumokhoz kelljen fordulnia a kormánytisztviselőnek.

A vizsgált ügyek alapján a Kttv. 190. § (2) bekezdés d) pontjának az értelmezése is felmerült, amely a közszolgálati panasz benyújtását teszi lehetővé a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal kapcsolatban. A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint, mivel a törvény megfogalmazása kifejezetten nem a fegyelmi felelősséget megállapító határozatot utalja a KDB hatáskörébe, közszolgálati panasszal támadható kell, hogy legyen a fegyelmi és kártérítési „ügyben” meghozott valamennyi határozat.

#### 4. Érdemi vizsgálat

Ha a panasz befogadható, a titkárságvezető értesíti az érintett munkáltatót arról, hogy megindult a KDB eljárása, megküldi számára a panaszt és meghatározott határidő tűzésével nyilatkozattételre, iratok csatolására hívhatja fel. A Titkárság kijelölt kormánytisztviselője megvizsgálja a panaszt és szükség esetén iratokat kérhet be a panaszostól és a munkáltatótól, meghallgathatja a panaszost és a munkáltatót, tanúkat hallgathat meg, szakértőket

kérhet fel, egyéb, a panasz kivizsgálásához szükséges cselekményeket végezhet.

Az érdemi vizsgálat jelenlegi szabályozása, illetve helyesebben szabályozatlansága, az alkotmányos és eljárási garanciák teljes hiánya miatt nagyon sok kérdést vet fel.

Az előkészítő eljárás nem nyilvános, így a fél meghallgatásán a másik fél, illetve a tanúk meghallgatásán egyik fél sem lehet jelen, a vizsgált ügyekből kitűnően azonban a Titkárság kijelölt kormánytisztviselőjén kívül más kormánytisztviselők vannak jelen, melyet a felek az eljárás során sérelmeztek.

A titkárságvezető dönt a vizsgálatához szükséges cselekményekről, de a panasz alapján a vizsgálatot a Titkárság kijelölt kormánytisztviselője folytatja. Nincs szabály a kijelölt kormánytisztviselő személyének közlésére nézve.

A tanú meghallgatás tekintetében az Ügyrend 9.7. pontja rendelkezik arról, hogy a meghallgatás kezdetén meg kell állapítani a tanú személyazonosságát. A tanúnak nyilatkoznia kell arról, hogy a panaszossal, illetve a munkáltatóval milyen viszonyban van, nem elfogult. Nem irányadóak azonban a Pp. garanciális szabályai, így nem kell vizsgálni a tanú tanúzási képességét [196. § (1) bekezdés], azt, hogy a tanú kapott-e a titoktartási kötelezettségéről felmentést [Pp. 196. § (2) bekezdés], nincs szabályozva a tanúvallomás tétel - megtagadási okok [Pp. 170. § (1) bekezdés], nincs szabályozva, hogy a tanú mikor nem lehet jelen [Pp. 172. § (1) bekezdés], a tanút nem kell figyelmeztetni a kihallgatás előtt a hamis tanúzás következményeire [Pp. 172. § (2) bekezdés].

Az előbbiekből az következik, hogy a bíróság a tényállás megállapításakor a KDB előtti eljárást megalapozottan bizonyítékként csak akkor értékelheti, ha az a felek által nem vitatott, minden más esetben az érdemi vizsgálat teljes körű megismétlése szükséges.

Megállapítható a vizsgált ügyek alapján, hogy a legtöbb ügyben élt a KDB elnöke azzal a lehetőséggel, hogy az eljárás lefolytatására nyitva álló határidőt további 60 nappal meghosszabbítsa. Ez különösen feltűnő volt abban az esetben, amikor ezt a panasz beérkezését követő 10. napon, még a munkáltató tájékoztatása előtt megtette. Ezzel különösen sérelmes helyzetet teremtett azokban az ügyekben, amikor a KDB az eljárás lefolytatására nyitva álló határidő elteltére hivatkozva végül nem döntött az adott ügyben. Megállapítható az is, hogy a munkáltatók az erre irányuló felhívás ellenére a megjelölt határidőn belül nem tettek eleget nyilatkozattételi, iratcsatolási kötelezettségüknek, és ez következmény nélkül maradt.

## 5. A döntéshozatal

A közszolgálati panaszt a törvény szerint három főből álló tanács bírálja el. Az ügy elbírálásában eljáró tanács tagjait és a tanács elnökét a KDB elnöke jelöli ki. A törvény előírja, hogy a Döntőbizottság független testület, a Döntőbizottsági taggá kinevezés nem keletkeztet foglalkoztatási jogviszonyt. A tanács a döntési javaslat és a rendelkezésre álló iratok alapján többségi szavazással, zárt ülésen dönt az ügyben. Határozatát a Döntőbizottság nevében hozza meg.



A vizsgált ügyekben az iratok nem tartalmazzák a döntési javaslatot. A KDB nem hallgatta meg a feleket, további bizonyítási eljárást nem folytatott le, legalábbis ez a körülmény az iratokból és a határozat tartalmából nem derült ki, mint ahogy az sem, hogy a döntés eltért-e a döntési javaslattól.

A határozatok fejrésze tartalmazza az érintett felek nevét és lakcímét, illetve székhelyét, nem jelöli meg azonban azt, hogy a munkáltató melyik sérelmezett intézkedése ellen folyik az eljárás, annak tárgyául az „munkáltató intézkedésével szemben benyújtott közszolgálati panaszt” határozza meg. A határozat rendelkező része tartalmazza a döntést arról, hogy a közszolgálati panasznak helyt ad, részben ad helyt, vagy azt elutasítja, továbbá rendelkezik a munkáltató esetleges fizetési kötelezettségéről.

A KDB határozat általában elfogadható színvonalú, tartalmazza a közszolgálati panaszt, a tényállást, valamint az alkalmazott jogszabályokat, az indokolásban gyakran hivatkozik a bírósági gyakorlatra, tartalmaz jogorvoslati felhívást (nem mindig pontosan) és tájékoztatást ad arról, hogy a keresetlevélnek a KDB határozata végrehajtására halasztó hatálya van. Több esetben előfordult az, hogy a tájékoztatásban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot határozták meg az eljáró bíróságnak, amikor a munkavégzés helye nem a fővárosban volt, így ez alapján valamely vidéki KMB volt jogosult eljárni. Ennek megfelelően a keresetlevél benyújtását követően a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak kellett intézkednie a keresetlevél áttételéről.

A határozatok indokolásából nem tűnik ki, hogy az ügyvédi munkadíj mértékét mi alapján állapítja meg a KDB. Azokban

az esetekben, amikor a KDB határozatának rendelkező részében részben adott helyt a közszolgálati panasznak, nem állapítható meg, hogy a kérelem mely részek tekintetében került elutasításra.

Az R. 9. § (13) bekezdése szerint a Döntőbizottság a következő határozatokat hozhatja:

- a) a panasznak egészben vagy részben helyt ad, illetve a panaszt elutasítja
- b) az egyezséget jóváhagyja
- c) az eljárást megszünteti, ha az a) és b) pontok szerinti határozat meghozatalára nincs lehetőség (például, ha a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszt visszavonja).

#### **IV. A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása és döntése**

##### 1. A kereset

Amíg a köztisztviselő, a munkáltató, az érdek-képviselői szerv közvetlenül a bíróság előtt keresettel érvényesítheti a közszolgálati jogviszonyból származó igényét, addig a kormánytisztviselő a Kttv. 190. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben a bírósági eljárást megelőzően közszolgálati panasszal a KDB-hez fordulhat, és a KDB határozatának felülvizsgálata iránt terjeszthet elő keresetet. Ez az eljárás a közigazgatási jellegű megfogalmazás ellenére nem közigazgatási per, hanem munkaügyi per, ezért téves, hogy a vizsgált ügyek némelyikében a per tárgyát helytelenül közigazgatási

határozat felülvizsgálataként rögzítették, illetve ennek megfelelő ügyszámra iktatták.

Létezik olyan nézet, mely szerint a KDB a kormánytisztviselő és a munkáltató jogvitáinak jelentős részében kötelező „másodfokú” fórumként jár (Kiss Norbert: Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első évéről). Ez a nézet azt feltételezi, hogy a munkáltató elsőfokú szervként teszi meg jognyilatkozatát („hozza meg határozatát”) az adott foglalkoztatási jogviszonyban, és ezt vizsgálja felül a KDB.

Az előbbiekkal ellentétben a munkáltató az adott kormányzati szolgálati jogviszonyban nem hatóságként, hanem az állam nevében eljáró félként vesz részt, és nem határozatot hoz, hanem jognyilatkozatot tesz. A KDB az R. 2. § (1) bekezdése szerint nem hatóságként, hanem független testületként vizsgálja meg a kormánytisztviselő panaszát, és nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), hanem a Kttv. és az R. rendelkezései alapján hozza meg a döntését. Mivel határozata nem minősül közigazgatási határozatnak, bírósági felülvizsgálata során nem a Pp. XX., hanem XXIII. fejezetében foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni (Dr. Tánczos Rita: a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésével kapcsolatos dilemmák 7. oldal).

Amennyiben a kormánytisztviselő vagy a munkáltató a Döntőbizottság határozatát sérelmesnek tartja, keresetlevelét közvetlenül a Döntőbizottsághoz benyújtva terjesztheti elő. A keresetlevél benyújtásának a Döntőbizottság határozatának végrehajtására halasztó hatálya van. A Döntőbizottság a keresetlevelet a KDB

eljárása során keletkezett iratokkal együtt 15 napon belül továbbítja a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. Erre akkor is köteles, ha a fél elkésetten nyújtotta be a keresetlevelet és igazolási kérelmet sem terjesztett elő.

Mivel a Döntőbizottság a keresetindításra nyitva álló határidő elteltét követően továbbítja a benyújtott keresetet, kereseteket, a bírósági eljárásban a keresetet benyújtó fél lesz a felperes, illetve amennyiben a kormánytisztviselő és a munkáltató is keresettel élt, az, akinek a keresete a bíróságon az alacsonyabb ügyszámot kapja. Ez esetben a másik fél keresete - az ügyek egyesítése esetén - értelemszerűen viszontkeresetnek minősül. Amennyiben a jogalap és a jogkövetkezmény összepszerúsége is vitatott, célszerű a jogalap kérdésében hozott jogerős döntésig a kizárólag az összepszerűség tekintetében előterjesztett kereset tárgyában a per tárgyalásának felfüggesztése. Mivel a kereset benyújtása a KDB döntése elleni jogorvoslat, kvázi fellebbezés, célszerű lehetne a „csatlakozó fellebbezés” jogintézményhez hasonló jogintézmény bevezetése, amely lehetővé tenné mindkét fél számára a jogorvoslat igénybevétele lehetőségének megfontolását annak függvényében is, hogy a másik fél a KDB határozata ellen nyújtott-e be keresetet.

A Kttv. 190. § (3) bekezdése szerint a kormánytisztviselő közvetlenül bírósághoz fordulhat keresetével

a) ha a KDB meghatározott határidőn belül nem bírálja el a közszolgálati panaszt, ebben az esetben a határidő lejártától számított 30 napon belül,

b) a fizetési felszólítással szemben a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított 30 napon belül,

c) a (2) bekezdésben és a b) pontban meghatározottakon kívüli egyéb tárgyú igény esetén az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül.

A vizsgált ügyek alapján a joggyakorlat-elemző csoport lényeges, megválaszolandó kérdésként vetette fel, hogy az elbírált panaszhoz képest a kormánytisztviselő felperes hivatkozhat-e eltérő jogalapra, élhet-e más igénnyel. E kérdésre adott válasz tükrében lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a bíróságnak milyen bizonyítási eljárást kell lefolytatni, miként kell megfogalmaznia a határozata rendelkező részét.

A Pp. és Kttv. erre nézve eligazítást nem ad. E körben nincs tételes jogszabályi tilalom, amely nem hagyható figyelmen kívül. Amennyiben a Hszt. alapján kialakult gyakorlatot tekintenénk irányadónak, új, a KDB hatáskörébe tartozó, a KDB által el nem bírált igény nem terjeszthető elő, azonban nem zárható ki az eltérő jogalapon történő igényérvényesítés, hiszen a bíróság nincs kötve a keresetben megjelölt jogcímhez, így a közzszolgálati panaszban megjelölthöz sem. A Pp. 3. § (2) bekezdése értelmében a bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelenésük, hanem a tartalmuk szerint veszi figyelembe. A bíróságnak a felek jognyilatkozataihoz való kötöttsége nem jelenti azt, hogy ha valamelyik fél a perbeli jogviszony jogi minősítését illetően tévesen rossz jogcímet jelölt meg, azt a bíróság a határozata meghozatalánál ne minősíthesse a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha a helyes minősítéshez valamennyi tény, bizonyíték, adat rendelkezésre áll (EBH 2004.1143., BH 2004.250.).

A vizsgált ügyekben az volt a bírósági álláspont, hogy nem terjeszthető ki a kereset a Döntőbizottság által nem vizsgált kérdésekre. Ezzel az állásponttal a joggyakorlat-elemező csoport csak az előbbieken foglaltak figyelembevételével értett egyet. Bármelyik fél a jogvita érdemi eldöntéséhez szükséges olyan további tényre, körülményre is hivatkozhat, illetve további olyan bizonyítékokat is előterjeszthet, amelyekre a KDB előtt nem hivatkozott, illetve nem terjesztett elő.

Az előbbiektől eltérő kérdés, hogy „a KDB határozata felülvizsgálata” iránti perben a munkáltató előzetes eljárás nélkül kiterjesztheti a keresetét és a Pp. keretei között viszontkeresettel és beszámítási kifogással is élhet, míg a kormánytisztviselő csupán olyan további kormányzati jogviszonyból eredő igényt érvényesíthet, ahol a törvény a bírósági út igénybevitelét megelőzően nem írja elő a KDB előtti megelőző eljárást [Kttv. 190. § (3) bekezdés].

## **2. Eljárásjogi kérdések**

Több ügyben előfordult, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése miatt keresetet terjesztett elő a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál. Az eljáró bíróság megállapította hatáskörének hiányát és a Pp. 129. § (1) bekezdése alapján elrendelte a keresetlevél áttételét a KDB-hez. A közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapította, hogy a felperes kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével összefüggésben kívánt igényt érvényesíteni, így a keresetlevele – annak tartalma szerint – közzolgálati panasznak minősül.

A joggyakorlat-elemző csoport egyetértett a közigazgatási és munkaügyi bíróság által alkalmazott jogi megoldással azzal, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül történő elutasítása [Pp. 130. § (1) bekezdés b) illetve c) pont] helyett a keresetlevél áttételéről rendelkezett.

A vizsgált ügyek alapján megállapítható, hogy eltérő a bírósági gyakorlat a KDB eljárása során értékelt bizonyítékok figyelembevétele és értékelése tekintetében. Egyes ügyekben megismétlésre került a teljes bizonyítási eljárás, ugyanazokat a tanúkat hallgatták meg, volt olyan ügy, amikor a közigazgatási és munkaügyi bíróság a KDB iratanyagát értékelve vonta le a jogkövetkeztetését, és volt olyan ügy is, amikor a bíróság előtt a bizonyítást részben megismételték és további bizonyítás felvételére is sor került.

A bírósági határozatok rendelkező részének megfogalmazása tekintetében bizonytalanság tapasztalható.

Érdekesnek mondható, hogy a vizsgált ügyek közül viszonylag sok fejeződött be a felek egyezségével. Valamennyi ilyen ügyben a KDB részben vagy egészben a panasznak helyt adó határozatot hozott.

Felmerült kérdésként, hogy amennyiben a kereset nem vitatja a KDB döntését, a közigazgatási és munkaügyi bíróság vizsgálhatja-e a KDB eljárásának és döntésének jogszerűségét, érvényesülnek-e a Pp. 215. §-ában foglaltak. E körben a joggyakorlat-elemző csoport álláspontja az volt, hogy érvényesülnek a Pp. 215. §-ában foglaltak. Amennyiben a bíróság a keresetet érdemben elbírálja, sérelem nem éri a feleket, mert a bíróság a KDB eljárását és határozatát

pótolja. Ez azonban nem zárja ki a határozat indokolásában annak kifejtését, hogy a KDB a hatáskörének hiányát jogszerűen állapította-e meg, vagy túllépte-e a hatáskörét, jogszerűen utasította-e el a közszolgálati panaszt, annak elkésettsége miatt.

Amennyiben a bírósági eljárásban a KDB hatáskörének hiánya kerül megállapításra, nincs helye új eljárásra utasításnak. Ez esetben akkor jogszerű az ítélet, ha kifejti, hogy a megelőző eljárásnak miért lett volna helye és törvénysértően nem bírálták el érdemben a közszolgálati panaszt.

Abban az esetben, amikor a KDB a hatáskörét túllépve bírált el igényt, azt elutasította, vagy annak helyt adott, amennyiben a panaszos élt keresettel, egy teljesen új eljárás lefolytatásának van helye a bíróság előtt. Kérdés azonban, hogy mi a teendő akkor, ha a határozatot a munkáltató támadja, tehát nem az igénylő fél. Ez esetben a bíróság a KDB határozatát megváltoztatja és megállapítja, hogy az igény a panaszt nem illeti meg. Ez esetben az illetmény iránti követelés nem kerülhet elutasításra, mert nem az igénylő a felperes.

Nyilvánvalóan nem lehet a bírósági eljárás során figyelembe venni, amennyiben a KDB a bizonyítás eredményeként a munkáltató intézkedésének indokolását „kiegészíti”.

Egy vizsgált ügyben, amikor a munkáltató méltatlansággal indokolta a felmentést, a KDB határozatának indokolása tartalmazza, hogy a panaszos a magatartást anyagi haszonszerzés céljából tanúsította (ezt a felmentés indokolása nem tartalmazta). Egy másik vizsgált ügyben, melynek a tárgya a közös megegyezés érvényességének



megtámadása volt, a KDB határozatában érdemben vizsgálta és kellő alap nélkül állást is foglalt a munkáltató által hivatkozott kötelezettségszegések kérdésében.

Volt olyan vizsgált ügy, melynek tárgya a bíróság előtt kizárólag az volt, hogy a közszolgálati panasz elkésett-e vagy sem. Ebben az ügyben a közigazgatási és munkaügyi bíróság is megállapította azt, hogy a panasz elkésett és ítélettel utasította el a felperes keresetét, majd a másodfokú bíróság ítélettel helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A közszolgálati panasz ebben az ügyben tehát nem érdemben került elbírálásra, ezért kérdésként merülhet fel, hogy a nem jogvesztő anyagi jogi határidő elmulasztása kérdésében a bíróság milyen határozat meghozatalával foglalhat állást, analóg módon ebben a speciális esetben alkalmazható-e a 4/2003. Polgári Jogegységi Határozatban foglaltak és amennyiben a bírósági eljárás eredményeként megállapíthatóan nem késett el a közszolgálati panasz, a közigazgatási és munkaügyi bíróság a KDB érdemi határozata hiányában is vizsgálhatja-e érdemben a közszolgálati panaszban, illetve keresetben foglaltakat.

A felek több ügyben a KDB határozatának jogszerűségét súlyos eljárási jogszabálysértésre hivatkozva támadták. Ezért felmerült, hogy mi minősülhet az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek. Ennek mi lehet a jogkövetkezménye, eredményezheti-e egymagában a keresetnek helyt adó döntés hozatalát, vagy szükségképpen a bíróság előtt a teljes eljárás megismétlése szükséges.

A vizsgált ügyekben történt hivatkozások a következők voltak: meghallgatás során, jegyzőkönyvezésnél, az eljárási cselekmény foganatosításakor, a kijelölt kormánytisztviselő

mellett más személy is részt vett, az eljárás során a fél nem ismerhette meg a teljes iratanyagot, nem lehetett jelen a tanúk meghallgatásakor, nem tehetett fel kérdéseket, nem érvényesült a közvetlenség elve, bizalomvesztés felmentési indoknál elmulasztották a munkáltatói jogkört gyakorló meghallgatását. Az egyik vizsgált ügyben felmerült eljárásjogi kérdés az volt, hogy szükséges-e a titkárságvezető által kijelölt kormánytisztviselő személyét közölni az érintett felekkel, eljárási cselekményeket ez a kormánytisztviselő lefolytathat-e, avagy csak a döntés meghozatalában résztvevő döntőbizottsági tagnak van erre lehetősége.

### 3. A közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata és annak tartalma

Új eljárásra és új határozat hozatalára eljárási szabálysértés esetén a bíróság a KDB-t nem utasíthatja. A Pp. 359/A. § (1) bekezdése erre nézve csupán két okot nevesít:

- a KDB nem volt szabályszerűen megalakítva
- a határozat meghozatalában kizárt személy vett részt.

Hatályon kívül helyezi a bíróság a határozat erre vonatkozó részét:

- ha a Döntőbizottság hatáskörét túllépve járt el
- hatáskörének hiányát jogszabálysértéssel állapította meg.

Ilyen esetekben a bíróság új eljárás keretében az igényt elbírálja.

Az előbbiekből következik, hogy minden más eljárási szabálysértés esetében a teljes eljárás megismétlése szükséges a bírósági eljárásban.

A Pp. 359/A. § (2) bekezdése értelmében minden más esetben a közigazgatási és munkaügyi bíróság érdemi határozatával

- a megtámadott határozatot egészben vagy részben megváltoztatja vagy

- a keresetet elutasítja.

Következésképp az ítéletnek nem kell rendelkeznie a Döntőbizottság határozata helybenhagyásáról (hatályában való fenntartásáról).

Az előbbiek alapján a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató által érvényesíthető igényekre tekintettel a közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata rendelkező részének a következőkre kell figyelemmel lennie.

- Amennyiben a KDB a kormánytisztviselő közszolgálati panaszának helyt ad és a határozat ellen a munkáltató él keresettel, a munkáltató olyan igényt is érvényesíthet, ami nem volt a KDB eljárás tárgya.

- A kormánytisztviselő csak olyan kérdésben élhet viszontkeresettel (beszámítási kifogással), amely kérdésben nincs helye közszolgálati panasznak.

- Amennyiben a közszolgálati panaszt elutasító határozat ellen a kormánytisztviselő keresettel él, a munkáltató a

Pp. keretei között élhet viszontkeresettel, beszámítási kifogással.

- A kormánytisztviselő olyan tárgykörben is élhet keresettel, illetve kiterjesztheti a keresetét, amely kérdésben megelőzően nem kell panasszal élni, azonban nem terjesztheti ki a keresetét a KDB hatáskörébe tartozó kérdésekre. Utóbbi esetben ebben a körben a keresetet át kell tenni a Döntőbizottsághoz, érdemben nem bírálható el.

- A Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti perben a kormánytisztviselő által érvényesített igények közül azok bírálhatók el érdemben, amelyekhez megelőző eljárás nem szükséges, vagy a KDB határidőben nem döntött és a kormánytisztviselő ezért kezdeményezett eljárást, viszont el kell érdemben bírálni valamennyi munkáltatói igényt.

- A kormánytisztviselő nem kérhet többet, mint amit a KDB előtt kért, ha ugyanazon munkáltatói intézkedést, illetve a munkáltatói intézkedés azonos részét támadja. Ha ugyanazon intézkedés valamely igényével a KDB érdemben nem foglalkozott, a bíróság a KDB helyébe lépve vizsgálja és érdemben dönt. Amennyiben a kormánytisztviselő addig nem érvényesített jogkövetkezményt érvényesít vagy új jogalapra hivatkozik, ebben a körben - az anyag II/2. pontjában írtakra is figyelemmel - a per megszüntetésének lehet helye a Pp. 157. § a) pontja alapján a Pp. 130. § (1) bekezdés b), c) pontjában foglaltakra is figyelemmel.

- Amennyiben a kormánytisztviselő az igényét a le nem járt, elmaradt illetményre (egyéb járandóságára) kiterjeszti, a jogalap fennállása esetén a Döntőbizottság helyt adó határozatát a közigazgatási és munkaügyi bíróság részben

megváltoztatja, az elmaradt illetmény összegét felemeli (leszállítja). Az ítélet rendelkező része az előbbieknek megfelelő lehet, ha a munkáltató a jogkövetkezményekben való marasztalása esetében annak mértékét, összecszerűségét megalapozottan vitatja.

- A KDB határozat keresettel nem támadott része jogerős, ezért amennyiben a kereset részben vagy egészben alapos, a KDB határozatát részben (vagy egészben) megváltoztató ítéletnek rendelkezést kell tartalmaznia arra nézve is, hogy a KDB határozatának mely részét nem érinti. Erre a kereset teljes körű elutasítása esetén nincs szükség, nem kell helybenhagyni, hatályában fenntartani a KDB határozatát, a keresettel nem támadott rész érintésére nem szükséges utalni.

- A perköltség viseléséről a per alapján a pervesztesség és pernyertesség arányában kell dönten, és nem lehet figyelembe venni a KDB döntésének a panaszos kérelmének helyt adó, de keresettel nem támadott részét.

## **V. A Kttv. egyes rendelkezéseinek értelmezése**

### 1. A kinevezés egyoldalú módosítása (Kttv. 48. §)

A Kttv. áttért a munkakör-alapú rendszerre, megszűnt a vezetői megbízás intézménye, a kormánytisztviselő vezetői munkakör betöltésére kinevezhető (Kttv. 129. §).

A kinevezés tartalmát módosítani a főszabály szerint csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet [Kttv. 48. § (1) bekezdés]. Néhány

esetben és a kinevezés egyes tartalmi elemei tekintetében a törvény lehetővé teszi a kinevezés egyoldalú módosítását [Kttv. 48. § (2) bekezdés a)-e) pontok].

A vizsgált ügyekben jogvita tárgyát kizárólag a „ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását” [d) pont] képezte.

A Kttv. 48. § (4) bekezdése szerint a (2) bekezdés d) pontjában meghatározott okból a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül, ha az új munkakör megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának. A 2015. április 15-ig hatályos (5) bekezdés értelmében pedig a c)-d) pontban foglalt okból a kinevezés módosítása a kormánytisztviselőre - különösen annak beosztására, besorolására, egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel - nem lehet aránytalanul sérelmes. A 2015. április 15-től hatályos szabályozás a „beosztására”, „besorolására” kitételekre már nem utal.

A kinevezés egyoldalú módosítása a munkáltató egyoldalú jognyilatkozata, azonban e körben a tv. indokolási kötelezettséget nem ír elő, ebből következően annak jogszerűségét, illetve jogellenességét nem az dönti el, hogy az intézkedésnek volt-e valós és okszerű indoka, hanem az, hogy a Kttv. 48. §-ában előírt garanciális szabályokat - amelyek korlátozzák a munkáltató korlátlan módosítási jogát - az államigazgatási szerv munkáltató betartotta-e (Mfv.II.10.393/2014/5.). Ezek a garanciális szabályok a vezetőkre csak részben vonatkoznak [Kttv. 48. § (6) bekezdés]. A vezető tekintetében nem irányadó az aránytalan sérelem okozásának tilalma, csupán az a rendelkezés, hogy

az egyoldalú kinevezés-módosítás szerinti új munkakörnek meg kell felelnie a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának. Ez a jogintézmény lényegében azonos a Ktv. hatálya alatt a vezetői megbízással rendelkező köztisztviselők vezetői megbízása indokolás nélküli visszavonásával. A különbség az, hogy az egyoldalú munkáltatói jognyilatkozat nem a vezetői megbízás visszavonásával, hanem a vezetői munkakörre vonatkozó kinevezés egyoldalú módosításával teremt lehetőséget a vezető „leváltására”, akár „eltávolítására” indokolás nélkül.

A Kttv. 2015. április 15-ig hatályos 48. § (7) bekezdése szerint a kormánytisztviselőt a (2) bekezdés c)-d) pontjában meghatározott okból történt kinevezés-módosítástól számított 5 munkanapon belül írásban benyújtott kérelmére a 63. § (2) bekezdés d) pontja alapján - a nyilatkozattétel időpontjától kezdődően - fel kell menteni. Azonos szabályozást tartalmazott a Ktjv. 2011. június 1-től 2012. február 29-ig hatályos 8. § (2) bekezdés d) pontja, melyet a Kúria az Mfv.II.10.393/2014/5. számú határozatában értelmezett. Minthogy a törvény az 5 munkanapos határidő tekintetében semmilyen kimentési lehetőségről nem rendelkezik, ez a határidő jogvesztő. Abban az esetben, ha a bíróság megállapítja, hogy a kinevezés módosítása jogellenes volt, a Kttv. 63. § (2) bekezdés d) pontján alapuló felmentés - a kormánytisztviselő erre irányuló kérelme ellenére, törvényi felmentési ok hiányában - szintén jogellenesnek minősül.

A 2015. április 15-től a 2015. évi XXXII. törvénnyel módosított Kttv. 48. § (7) bekezdése két meghatározott esetben (az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80 %-át, illetve vezetői

munkakörből nem vezetői munkakörbe történő helyezésre kerül sor), és négy munkanapon belül előterjesztett kérelemre írja elő a felmentést.

A KDB és a bíróság előtt is értelmezési kérdéseket vetett fel

- az új munkakör megfelelése (Mfv.II.10.564/2014/5.)
- az aránytalan sérelem vizsgálata.

A Kttv. nem tartalmaz értelmező szabályt arra nézve, mi tekinthető aránytalan sérelemnek. A Kttv. 48. § (5) bekezdése az aránytalan sérelem szempontjából figyelembe vehető körülmények esetén a „különösen” szót használja, ezért az itt megjelenő felsoroláson kívül más szempontok is értékelés alá vonhatók.

A vizsgált ügyekben a munkáltató a kormánytisztviselő hivatalvezető, földmérési osztályvezető munkakörét földmérési ügyintéző munkakörre, az igazgatási ügyintéző munkakörét ügykezelőre módosította. Az utóbbi ügyben felmerült például az, hogy a munkakör-változás esetén, a feladatok nagyrészt azonossága mellett a kormánytisztviselő kormányzati ügykezelő új munkakörében illetmény emelésére a továbbiakban már nem számíthat, ami a nyugdíjkorhatárhoz közeledve lényeges szempont lehet. Ebben az ügyben a KDB és a bíróság sem értékelte aránytalan sérelemként, csak sérelemként azt a körülményt, hogy az egyébként gerincbeteg kormánytisztviselőnek járó szabadság mértéke 5 nappal csökkent.

A tényállástól függően az aránytalan sérelmet mérséklő körülményként lehet figyelembe venni, hogy a munkakör megváltoztatása nélkül esetleg a jogviszony megszüntetésre



kerül és a földrajzi hely, valamint a kormánytisztviselő életkora miatt az elhelyezkedése már nehézségbe ütközne. Így például, amennyiben a kormánytisztviselő munkaköre átszervezés következtében megszűnt, és a kinevezés módosítása hiányában a jogviszonya megszüntetésre kerülne, az aránytalan sérelem aligha állapítható meg. Ez esetben a kormánytisztviselő dönthet arról, hogy a kinevezés-módosítás szerinti új munkakörben fennmaradjon-e a jogviszonya.

## 2. A jogviszony megszüntetése

A Kttv. 63. § (1) és (2) bekezdése taxatíve felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján felmentéssel megszüntethető a kormányzati szolgálati jogviszony, valamint meghatározza az egyes okok esetében azok bekövetkezésének feltételeit.

A Kttv. 63. § (1) bekezdése szerint a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha

- a) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik;
- b) megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták;
- c) átszervezés következtében munkaköre megszűnik;
- d) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül (kivéve, ha a jogviszony a 60. § (1) bekezdés j) pontja alapján megszűnt].

Ezek a felmentési okok lényegében megegyeznek a Ktv.-ben és Ktjv.-ben szabályozottakkal. Az államigazgatási szervnek ezekben az esetekben nincs munkakör-felajánlási kötelezettsége a felmentést megelőzően (BH 2015.109.).

A Kttv. 63. § (2) bekezdése kötelező felmentési okokat is meghatároz, így a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha

- a) a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan;
- b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;
- c) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;
- d) a 48. § (2) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott kinevezés-módosítás esetén a kormánytisztviselő azt kérelmezi: 2015. április 15-től a 48. § (2) bekezdés d) pontjában, valamint az 58. § (6) bekezdésében meghatározott kinevezés-módosítás esetén a kormánytisztviselő azt kezdeményezi;
- e) a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszi;
- f) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi.

2015. április 15-től hatályos a g) pont, a foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltató tudomására, valamint a h) pont, azt a kormánytisztviselő a 64/A. § (2) bekezdése vagy a 155/A. § (2) bekezdése alapján kéri.

A fenti felmentési okok közül a d) ponttal foglalkozik az összefoglaló vélemény V/1. pontja, a b), c) pontokkal pedig az anyag V/3. pontja.

A Kttv. 64. § (1) bekezdése szerint hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít - akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, akár munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. A 2015. április 15-től hatályos módosítás a szakaszt kiegészítette: „akár a kormánytisztviselő jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével” összefüggő tényállási elemmel.

Amíg a hivatásos állományúak tekintetében 1996. szeptember 1-től szabályozásra került a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált esetekre, addig a Ktv.-ben ilyen jogintézmény nem volt, a méltatlanság jogcímén történő felmentés esetét a kormánytisztviselők tekintetében a Ktjv. 2011. június 1-től hatályos 8/A. §-a vezette be, amely szabályozás megfelelt a jelenlegi szabályozásnak és tartalmát tekintve lényegében hasonlítható a régi Mt. 96. §-ában, illetve az új Mt. 78. §-ában szabályozott rendkívüli felmondás, illetve azonnali hatályú felmondáshoz. Ezen jogintézmények alkalmazása jogvesztő, szubjektív és objektív határidőhöz kötöttek. Az ezen a címen történő felmentés jogát az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül, legfeljebb az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig lehet gyakorolni (Mfv.II.10.225/2014/7.)

Valamennyi ilyen tárgyú vizsgált esetben a KDB a közszolgálati panaszt elutasító, a bíróság a keresetet elutasító ítéletet hozott.

Egy vizsgált ügyben a KDB úgy értelmezte a Kttv. 64. § (1) bekezdését, hogy a méltatlanság megállapítására az a magatartás alkalmas, amely (a KDB szóhasználata szerint) „kifelé” (lakosság, ügyfelek, társadalom irányába) rombolja a bizalmat. A vizsgált ügyben ezt a KDB azért találta megvalósultnak, mert a felperes hivatali minőségében eljárva, egy külső pályázóval szemben tanúsított kifogás alá eső magatartást. A KDB arra is utalt, hogy a felperes hibája miatt a pályázat nem jutott el az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez. A Kttv. 64. § (1) bekezdésének további elemzésével jutott a KDB arra a következtetésre, hogy a bizalom tényleges megrendülése nem feltétele a méltatlanság megállapításának, elegendő, ha a magatartás a bizalom súlyos rombolására alkalmas.

Az előbbi ügyben a bíróság a KDB-vel egyezően, helytállóan értelmezte a Kttv. 64. § (1) bekezdését akként, hogy az nem tartalmazza a méltatlanságot megalapozó magatartások taxatív felsorolását. Helyes az a megállapítás is, hogy mérlegelni kell az ügy összes körülményét. A Kttv. 64. § (1) bekezdés szövegezéséből helytállóan következtetett arra a bíróság, hogy a közbizalomnak (és a törvényben felsoroltaknak) nem ténylegesen kell megrendülnie ahhoz, hogy a kormánytisztviselő méltatlan magatartása megállapítható legyen. Mindemellett a méltatlanságot olyan magatartás is megalapozhat, amelyet a kormánytisztviselő a munkahelyén, a munkatársak irányába tanúsít. A Kttv. 64. § (1) bekezdése ugyanis a kormánytisztviselő által tanúsított magatartás kapcsán két kifelé irányuló és egy befelé irányuló eredményt sorol fel. A munkáltató jó hírneve és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom súlyos

rombolásával kapcsolatos kitétel egyértelműen „kifelé” irányuló magatartások. A beosztás tekintélyének rombolása azonban a szervezeten belüli relációt tételez. Egy adott beosztás tekintélye a munkatársak vonatkozásában érvényesül, hiszen amennyiben egy felelős beosztást betöltő kormánytisztviselő súlyosan kifogásolható magatartást tanúsít a munkatársaival kapcsolatban, akkor már nem várhatja el a munkatársaitól a beosztásának kijáró tiszteletet, tekintélyt, nem jár elő jó példával a munkatársai előtt.

A hivatalára méltatlanná vált kormánytisztviselő jogviszonyát felmentési idő nélkül, tehát azonnali hatállyal kell megszüntetni. Dogmatikailag értelmezési kérdéseket vet fel, hogy a hivatalára méltatlan magatartás alapos gyanúja esetén is kötelező lehet a fegyelmi eljárás megindítása, amelynek eredményeként a munkáltató nem élhet felmentéssel. A méltatlanság címén való felmentésre nyitva álló törvényi jogvesztő határidő elmulasztása esetén a munkáltató előtt még nyitva állhat a fegyelmi eljárás megindításának lehetősége, a kötelezettségszegés felfedezésétől számított 3 hónapig, amely szabályozás mindenképpen ellentmondásos. Talán a két jogintézmény leginkább úgy határolható el, hogy míg a fegyelmi felelősségnél azt kell vizsgálni, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati viszonyból származó kötelezettségét vétkesen valóban megszegte-e, addig a méltatlanság nem feltétlenül vétkes kötelezettségszegés esetén állapítható meg, hanem legfőbb értékelési szempont a kedvezőtlen megítélés alá eső olyan „magatartás” tanúsítása, amely „alkalmas” rombolni

- a betöltött beosztás tekintélyét
- a munkáltató jó hírnevét
- a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat.

A 2015. április 1-től hatályos módosítás a kormánytisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettség megszegésének a szövegbe emelése további értelmezési kérdéseket vet fel.

Elhatárolási nehézségeket vethet fel a fegyelmi vétség és a vezetője bizalmát elvesztette felmentési esetkör is.

A Kttv. 156. § (1) bekezdése szerint fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén - ide nem értve a méltatlanság, illetve a bizalomvesztés miatti felmentést, valamint a hivatásetikai elvek megsértését [Kttv. 83. §] - a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles az eljárást - a (2) bekezdés esetét kivéve - megindítani.

A Kttv. 155. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy fegyelmi vétséget követ el a kormánytisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkeesen megszegi.

A Kttv. 76. § (1) bekezdésének a) pontjában foglaltak megsértése esetén a munkáltatónak fegyelmi eljárást kell lefolytatnia, és nem a jogviszonyt megszüntetnie bizalomvesztés címén. A Kttv. 76. § (1) bekezdésében szereplő kötelezettségek vétkes megszegése esetén kötelező a fegyelmi eljárás megindítása. A kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegése nem vonhat maga után ezen a jogcímen felmentést. Amennyiben a munkáltató a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségek megszegését bizalomvesztésként értékelné, s erre tekintettel felmentéssel szüntetné meg a

kormánytisztviselő jogviszonyát, azzal teljesen kiüresítené a fegyelmi eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

A Kttv. 66. § (1) bekezdése értelmében bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget. E szerint a bizalomvesztés alapját

- a vezetői iránti szakmai lojalitással történő feladatellátás;
- vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség
- a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés
- szakmai elhivatottsággal történő fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés megítélése képezheti.

A Kttv. 76. § előtti cím „A kormánytisztviselő kötelezettsége”. E cím alá a Kttv. 76-79. §-ai tartoznak. Következésképp a törvény a Kttv. 76. § (2) bekezdésében foglaltakat is a kormánytisztviselő kötelezettségeként fogalmazza meg.

E felmentési ok megállapításához a törvény feltételként határidőt, kifejezetten vétkességet sem határoz meg. Ezért a vizsgált ügyek alapján megállapítható, hogy e felmentési okra hivatkozva a munkáltató olyan okokat is felvethet a bizonyítási eljárás során, amelyek tekintetében fegyelmi eljárás lefolytatása lett volna indokolt. Megalapozottan azonban a Kttv. 76. § (1) bekezdésében felsorolt kötelezettségek megszegése „nem fordítható át” a vezetője bizalmát elvesztette felmentési jogcímre, és így nem kerülhető meg a kötelezően megindítandó fegyelmi eljárás.

(Mfv.II.10.093/2015/6.)

Amíg a fegyelmi eljárás eredménye, a fegyelmi felelősség megállapítása esetén nem feltétlenül a jogviszony megszüntetése, addig a „vezetője bizalmát elvesztette” kötelező felmentési okként szabályozott. Következésképp a „méltatlanság”, a „munkavégzése nem megfelelő”, „vezetője bizalmát elvesztette” megállapításának a fegyelmi vétség elkövetésénél – a hivatalvesztést kivéve – általában súlyosabb okon kell alapulnia, hiszen a jogkövetkezmény is súlyosabb.

A vezetője bizalmának elvesztését felmentési okként először a Ktjv. 2011. évi LII. törvénnyel módosított, 2011. június 1-től hatályos 8/C. §-a szabályozta, azt követően, hogy az Alkotmánybíróság 2011. május 31. napjával a 10.068/B/2010. AB határozatával megsemmisítette a Ktjv. indokolás nélküli felmentés lehetőségére vonatkozó szabályozást. A Kttv. átvette ezt a rendelkezést. Az előbbieken hangsúlyozott elhatárolási kérdések, valamint annak meghatározása, hogy mit kell a „vezetői iránti szakmai lojalitással” feladatellátás alatt, „a vezetői által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség” alatt érteni, a bírói gyakorlatra vár. Kérdés, hogy a kormánytisztviselő amennyiben nyíltan felvállalja szakmai és jogi álláspontját, megalapozottan hivatkozhat-e a munkáltatójával szemben joggal való visszaélésre.

Nem általában szükséges vizsgálni, hogy az adott magatartás bizalomvesztésre alapot adhat-e, hanem a „vezetői bizalom” megrendülését. Egy vizsgált ügyben a KDB a Kttv. 66. § (1) bekezdését és a 76. § (2) bekezdését szűken értelmezte és arra következtetett, hogy a bizalomvesztés csak a közvetlen munkahelyi felettesnél jelentkezhetsz. Ezzel szemben nem



lehet jelentősége önmagában annak a körülménynek, hogy ki kezdeményezte (a közvetlen vagy a közvetett felettes) a döntés meghozatalát, ha az egyébként a törvénynek megfelel. Nem feltétlenül a munkáltatói jogkör gyakorlónál kell bekövetkeznie a bizalomvesztésnek.

A bizalomvesztésre történő hivatkozáshoz nem elegendő valamilyen kormánytisztviselői kötelezettségszegés igazolása, szükséges a kölcsönös együttműködés szerinti munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvben bekövetkezett „törésre” történő utalás is. A szakmai értékeket megtestesítő szakmai iránymutatásokat általában nem a közvetlen munkahelyi felettes, hanem a szervezet vezetője határozza meg. Ezért a legfelsőbb szintű vezető által meghatározott szakmai értékek az egyes szervezeti egységek vezetőinek szűrőjén juthatnak el a kormánytisztviselőhöz. A kormánytisztviselő vezetőinek tanúvallomása a bizonyítás során perdöntő lehet, mert ezekből lehet következtetést levonni azokra a szakmai értékekre, amelyek egy-egy vezetői utasítás, eljárásrend, iránymutatás mögött vannak. A bizalomvesztés egy erkölcsi, etikai jellegű, a munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvet juttat kifejezésre, ami az érintettek közti szubjektív érzésen túli körülmény kell, hogy legyen, hiszen vita esetén a munkáltatónak bizonyítania szükséges azok valóságát és okszerűségét. A Kttv. 66. § (2) bekezdés szerint a bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.

### 3. Teljesítményértékelés és minősítés [Kttv. 130. §]

A Kttv. 130. §-a a teljesítményértékelés ismervét, tartalmát, eljárását, következményét és a minősítéshez

történő kapcsolódását határozza meg. Legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését.

A Kttv. 130. § (6) bekezdése értelmében a teljesítményértékelés, minősítés tartalma hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közzszolgálati jogvitát kezdeményezhet.

A törvény ezen rendelkezéséből következik, hogy az értékelés pontszámokra vonatkozó része tekintetében egymagában jogvita nem kezdeményezhető, így a döntőbizottsági és a bírósági eljárás az értékelést alátámasztó szöveges indokolásban szereplő ténymegállapítások felülvizsgálatára irányulhat csupán. Ennek megfelelően a szöveges indokolásnak olyannak kell lennie, hogy valós tényekkel, megállapításokkal támassza alá a pontszámokkal is kifejezett értékelés helyességét. Amennyiben a szöveges indokolás ennek nem felel meg, maga a teljesítményértékelés sem tekinthető olyan munkáltatói intézkedésnek, amely megfelel a jogszabály követelményeinek. Következésképp a jogvitákban nem kell vizsgálni a pontokban kifejezett értékelés helyességét.

Egy vizsgált ügyben a felperes 2012. évi teljesítményértékelésének a szöveges indokolása három olyan mondatot tartalmazott, amellyel az értékelő azt kívánta alátámasztani, hogy az elvárt szintet miért nem teljesítette a felperes. Az indokolás első két mondatát a Döntőbizottság megsemmisítette, és határozata ezen része jogerőre emelkedett, így annak felülvizsgálata már nem képezte a bírósági eljárás tárgyát. Ezt követően a bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a

szöveges értékekésben szereplő további egy mondat, miszerint „váratlan helyzetekben és nagyobb csoport irányítása során vezetői tapasztalatlanságából adódóan nem minden esetben tudja megőrizni vezetői tekintélyét” alátámasztja-e a felperes vonatkozásában 11 pontban megjelölt azon értékelést, hogy az elvárt teljesítményt csupán megfelelő szinten teljesítette. Ebben az ügyben a jogerős ítélet ugyan helybenhagyta a felperes keresetét elutasító elsőfokú ítéletet, azonban a fentiekben idézett mondat aligha támasztotta alá a teljesítményértékelés azon részét, miszerint a felperes „szóbeli” és „írásbeli kommunikációja”, „konfliktuskezelése”, „proaktivitása”, „döntőképesége”, „felelősségtudata” nem felelt meg az elvárt teljesítménynek. Ebben az ügyben a Kúria előtt folyamatban volt felülvizsgálati ügyben a Kúria nem hozott érdemi határozatot, mert a felperes a felülvizsgálati tárgyalást megelőzően a felülvizsgálati kérelmét visszavonta.

A Kttv. 2015. április 14-ig hatályos 65. § (1) bekezdése értelmében a 63. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt felmentésre (miszerint „ a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő”) akkor kerülhet sor, ha

a) a minősítés alapján a kormánytisztviselő munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú, és

b) az államigazgatási szervnél nincs másik, a kormánytisztviselő minősítésében foglaltak alapján megfelelő felajánlható munkakör, vagy a kormánytisztviselő a munkáltató által a (2) bekezdésben foglaltak szerint felajánlott munkakört nem fogadta el.

A Kttv. 2015. április 14-ig hatályos 65. § (4) bekezdése szerint, ha a kormánytisztviselő a felajánlott állást elutasítja, vagy ha az államigazgatási szervnél - másik

megfelelő kormánytisztviselői - munkakör nincs, akkor a kormánytisztviselőt a 63. § (2) bekezdés b) pontja alapján fel kell menteni.

A törvény két esetkört szabályozott, amikor a felmentést megelőzően az államigazgatási szervnek munkakör felajánlási kötelezettsége volt. Az előbbieken említettek mellett a jelenleg is hatályos szabályok szerint az egészségügyi okból bekövetkező alkalmatlanság esetét. E körben utal a törvény a hivatali szervezetben a kormánytisztviselő végzettségének, besorolásának és egészségügyi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör felajánlásának kötelezettségére, a Kttv. 2015. április 14-ig hatályos 65. § (2) bekezdésében azonban nem jelölte meg, hogy mit kell érteni a felajánlandó „másik megfelelő kormánytisztviselői munkakör” alatt akkor, ha a minősítése alapján a kormánytisztviselő munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú. A tényállástól függően ezért az adott ügyben igényel értelmezést a „minősítésben foglaltak alapján megfelelő felajánlható munkakör” fogalma.

A 2015. évi XXXII. törvénnyel módosított szabályozás szerint a 63. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt felmentésre akkor kerülhet sor, ha

a) a kormánytisztviselő átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el.

A Kttv. 65. § (5) bekezdése szerint a kormánytisztviselő a minősítés tartalmának, illetve a felajánlott munkakör megfelelőségének vizsgálata iránt a KDB-hez fordulhat. A KDB határozatával szemben kizárólag jogi tények vizsgálata tekintetében, jogszabálysértésre hivatkozással - hibás vagy valótlan tény megállapításának megsemmisítése iránt - a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet a

bíróságnál. E szakaszban - a Kttv. 130. § (6) bekezdésével ellentétben - nincs rendelkezés a személyiségi jogsértés esetéről, így ez esetben a megindított közszolgálati vita tárgya annak vizsgálatára irányul, hogy fennáll-e a kötelező felmentési ok [Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pont] esete.

A 2015. április 15-től hatályos szabályozás szerint a kormánytisztviselő a teljesítményértékelés vagy minősítés tartalmának vizsgálata iránt Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz fordulhat.

## **V. Összegzés. Megállapítások, javaslatok**

1.

A KDB az államigazgatásban foglalkoztatottak meghatározott csoportjának meghatározott munkajogi jogvitáira létrehozott kötelező „belső” jogorvoslati fórum. Nem vitatható a viták megoldására való törekvés a bírósági út igénybevételét megelőzően. Mivel az elmúlt három évben a munkaügyi perek száma az adott tárgykörben megállapíthatóan csökkent, lényeges kérdés kell, hogy legyen, hogy a pert elkerülő viták elintézésére mennyire független, mennyire befolyástól mentes, milyen és megfelelő szabályozottságú eljárásban került-e sor.

A joggyakorlat-elemező csoport számos eljárásjogi kérdést fogalmazott meg, amelyek döntően abból fakadnak, hogy a jelenlegi szabályozás hiányos, nem tisztázott a KDB helye, szerepe, alapvető kérdésekre nézve nincs jogszabályi rendelkezés, az eljárási szabályokat nem törvény rendezi, az eljárásra nem irányadó a Pp. és más eljárásjogi törvény rendelkezései sem, ennél fogva a garanciális, a

kormánytisztviselő jogainak maradéktalan érvényesülését biztosító szabályok nincsenek. Természetesen helyes, hogy valamennyi esetben biztosított a bírósági út igénybevétele, amely eljárásnak az előbbiekre tekintettel lehetőséget kell biztosítania valamennyi vitatott, illetve vitássá tett eljárásjogi kérdés megoldására. Ezért a jelenlegi szabályozás mellett – mivel a tisztességes eljáráshoz való jog elvének minden eljárási szakaszban érvényesülnie kell – a bíróság akkor jár el helyesen, ha a vonatkozó hiányos jogi szabályozást az ügyféli jogok és igényérvényesítés lehetőségének korlátozása nélkül kiterjesztően értelmezi.

2. A jogbiztonság érdekében szükségesnek mutatkozik a részletes eljárási kérdések rendezése külön eljárási törvényben, a Pp.-ben vagy a Kttv.-ben és a Kttv. rendelkezéseinek összhangba hozása a Pp. munkaügyi perekre vonatkozó szabályaival.. Az előzetes eljárási szabályok megfogalmazása a jelenlegi szabályozás szerint kormányrendeletben, illetve az Ügyrendben a joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint nem alkotmányos. Az a megfogalmazott cél, mely szerint az ügyek intéződjenek el minél gyorsabban „falakon belül” nem vezethet az emberi és a jogérvényesítési jogok csorbításához.

3. A jogvita jogerős lezárása bírósági út igénybevétele esetén a KDB eljárásával elhúzódik. Mivel az anyagban kifejtettek szerint hiányos a jogi szabályozás, a felek meghallgatása és a bizonyítás lefolytatása nem nyilvános, valamint azokat függetlennek nem tekinthető kormánytisztviselő fogatosítja és tesz döntési javaslatot, a bíróság a tényállás megállapításánál megalapozottan csak akkor értékelheti a döntőbizottsági eljárás során feltártakat, ha azok a felek között nem vitatottak. Az eljárási szabályoknak lényegesen nagyobb szerepet kellene biztosítaniuk a bizonyítási eljárás

lefolytatása során a Döntőbizottságnak, mint független testületnek.

4. A Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti jogerősen befejezett perek száma kevés, a bírósági gyakorlatban lényeges, jogegységi eljárás kezdeményezésére alapot adó vagy KMK vélemény megalkotásának szükségességét felvető eltérés nincs. Az adott pertípusnál a bíróság döntését tartalmazó határozat rendelkező részének megfogalmazása tekintetében kimutatható bizonytalanság az anyagban felvázoltak alapján kiküszöbölhető.

A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium  
Joggyakorlat-elemző csoportja